

SYNTHÈSE

STRATÉGIE SUR LE BRUIT DANS LES OCÉANS DU CANADA : UNE ANALYSE DES LOIS ET DES POLITIQUES

EXAMEN DES CADRES LÉGISLATIFS ET POLITIQUES DE LA
COURONNE FÉDÉRALE AFIN D'IDENTIFIER LES MÉCANISMES
EXISTANTS POUR GÉRER LA POLLUTION SONORE SOUS-MARINE
AU CANADA

Juin 2024



Analyse préparée pour le WWF-Canada par Mike Kofahl (East Coast Environmental Law)
et Stephanie Hewson et Maryann Watson (West Coast Environmental Law)

Avis de non-responsabilité

Tous les efforts raisonnables ont été déployés pour assurer l'exactitude des informations contenues dans le présent document.

Les renseignements juridiques contenus dans ce rapport sont fournis à titre informatif seulement. Ce rapport ne se veut pas un document juridique et ne remplace pas les publications officielles du gouvernement. En cas de divergence entre les politiques, les lois ou les règlements du gouvernement et le présent rapport, les documents autorisés par le gouvernement prévalent. Pour connaître les dispositions législatives officielles, consultez les documents de politique, la législation et les règlements pertinents cités dans le rapport.

Photo de couverture: © Shutterstock / Seb c est bien / WWF

© Mike Ambach / WWF-Canada

APERÇU

METTRE AU JOUR ET COMPRENDRE LES LOIS ET LES POLITIQUES EN MATIÈRE DE BRUIT DANS LES OCÉANS AU CANADA

Le cadre de réglementation du Canada est sous-utilisé et trop peu exhaustif pour réellement s'attaquer à la pollution sonore sous-marine. Ces lois peuvent cependant être renforcées et incorporées à la Stratégie sur le bruit dans les océans en cours d'élaboration.

Les océans du Canada sont de plus en plus bruyants en raison de l'augmentation des activités humaines, ce qui met en péril les espèces marines.

L'augmentation constante du trafic maritime, les activités de développement et d'exploitation en continu des ressources naturelles en mer et l'expansion des activités de construction maritime liées aux ports et aux terminaux enterrent les clics, les sifflements et les chants naturels des espèces marines.

La pollution sonore sous-marine peut perturber les comportements normaux des espèces aquatiques vulnérables aux sons, y compris les invertébrés, les poissons et les baleines. Parmi les effets néfastes, notons l'augmentation des niveaux de stress, une plus grande difficulté à détecter et à éviter les prédateurs, une réduction des possibilités de recherche de nourriture, le masquage de la communication et de l'écholocation, ainsi qu'une augmentation des collisions avec des navires et de situations menant à des « échouement » pour les mammifères marins.

Le bruit sous-marin est de plus en plus reconnu mondialement comme une menace pressante à l'échelle des écosystèmes. Bien qu'au cours de la dernière décennie, le Canada ait commencé à reconnaître les effets néfastes des bruits sous-marins, le pays n'a pas encore mis en œuvre un plan national global pour s'y attaquer.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à élaborer une stratégie nationale sur le bruit dans les océans dans le cadre du Plan de protection des océans lancé en 2016. Bien que l'ébauche ait été promise pour l'été 2021, sa sortie sera soumise à une consultation publique à la mi-2024 et la stratégie finale suivra en 2025.

Pour aider à orienter la création d'une stratégie solide sur le bruit dans les océans, le WWF-Canada a chargé East Coast Environmental Law (ECEL) et West Coast Environmental Law (WCEL) de réaliser une analyse approfondie des lois et des politiques pertinentes de la Couronne fédérale. Le rapport qui en résulte, *La stratégie sur le bruit dans les océans du Canada : une analyse des lois et des politiques*, met en lumière des lacunes dans les politiques et fournit de précieux conseils sur la manière dont les outils existants peuvent – et devraient – être utilisés par le Canada pour s'attaquer à la pollution sonore sous-marine dans l'intervalle.

Ces conclusions révèlent une occasion importante pour le gouvernement du Canada de devenir un leader mondial dans la gestion de la pollution sonore sous-marine et de fournir des protections transformationnelles pour les espèces et les écosystèmes marins emblématiques du Canada. Nous espérons que les recommandations et les occasions décrites dans cette analyse contribueront de façon significative à l'élaboration de la Stratégie sur le bruit dans les océans du Canada.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

LE CANADA DISPOSE DE MOYENS POUR APPLIQUER LA LOI EXISTANTE POUR DES OCÉANS PLUS CALMES

Les conclusions de l'Analyse des lois et des politiques sont claires : les outils pour protéger les paysages sonores sous-marins existent, mais ils sont sous-utilisés à l'échelle du pays. Pour protéger les espèces et les écosystèmes marins emblématiques du Canada, le gouvernement fédéral doit agir dès maintenant pour créer une approche nationale contraignante et applicable qui s'attaque au bruit sous-marin.

L'approche du Canada en matière de gestion et de protection des aires marines n'évolue pas aussi rapidement que la montée rapide de notre sensibilisation face à la pollution sonore sous-marine et à ses effets néfastes sur les espèces. À ce jour, le bruit sous-marin ne fait pas l'objet d'une réglementation explicite et n'est pas non plus intégré dans les lois existantes relatives à la conservation de l'environnement marin ou à la réglementation de l'industrie extracôtière. Toutefois, nos conclusions démontrent que, malgré l'existence de lacunes importantes, des mécanismes au sein des lois et des politiques fédérales pourraient être utilisés immédiatement pour atténuer les effets négatifs du bruit sous-marin, pour ensuite être incorporés à une stratégie nationale plus globale.

Qualité du milieu marin

La principale loi du Canada sur les océans, la *Loi sur les océans*, autorise le ministre des Pêches et des Océans (MPO) à définir des lignes directrices, des objectifs et des critères en matière de qualité du milieu marin (QMM) dans le cadre de la planification et de la gestion côtière, estuarienne et marine. La *Loi sur les océans* permet également au gouvernement fédéral d'adopter des règlements qui prescrivent des exigences et des normes en matière de QMM.

Les lignes directrices, les objectifs et les critères en matière de QMM ne sont pas réglementaires en soi, mais ils peuvent devenir obligatoires s'ils sont officialisés par des exigences et des normes juridiques, incorporés à d'autres exigences gouvernementales qui elles *sont* juridiquement contraignantes, ou imposés par des organismes de réglementation de l'industrie maritime. Les règlements relatifs à la QMM créés en vertu de la *Loi sur les océans* pourraient prévoir des exigences et des normes juridiquement contraignantes; toutefois, aucun règlement de la sorte n'a encore été créé au Canada.

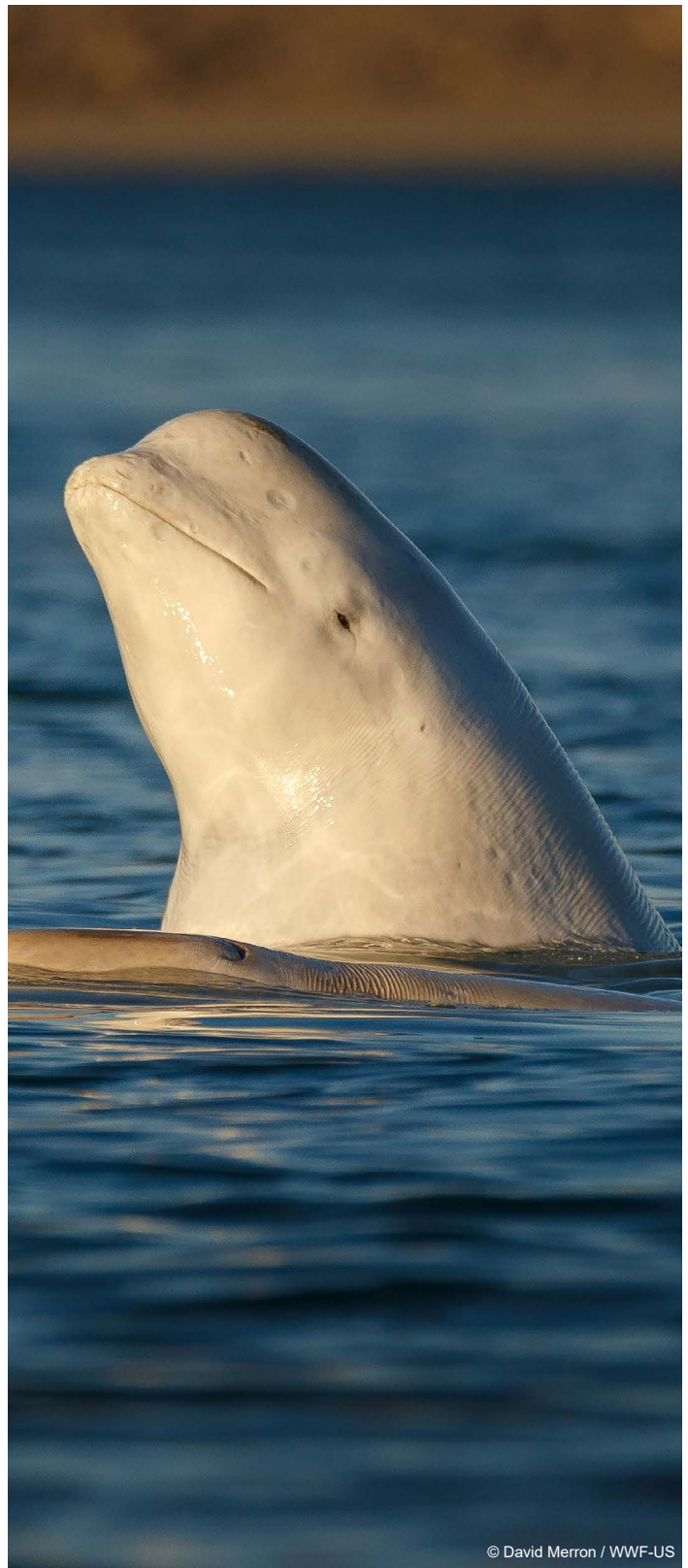


À ce jour, une seule ligne directrice de QMM relative au bruit sous-marin existe. Bien que l'*Énoncé des pratiques canadiennes d'atténuation des ondes sismiques en milieu marin* n'a pas force de loi en soi, il a été incorporé à des conditions juridiquement contraignantes pour certains projets industriels en mer. L'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers, par exemple, exige que tous les programmes sismiques s'y conforment et il a été incorporé aux conditions d'approbation des projets en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Les dispositions relatives à la QMM de la Loi sur les océans, si elles étaient mises en application, permettraient de gérer plus efficacement la pollution sonore au Canada en établissant des normes fédérales pour les niveaux de bruit et en déclenchant d'autres actions pour gérer les activités afin de limiter la pollution sonore :

- Le gouvernement fédéral pourrait se servir de son autorité pour mettre en application le règlement relatif à la QMM qui fixe les normes en matière de pollution sonore par région géographique élargie (par exemple, en utilisant les régions établies dans le cadre national existant des biorégions du Canada). De telles normes pourraient comprendre des niveaux de référence préindustriels pour les niveaux de bruit (c'est-à-dire les niveaux de bruit dans des conditions naturelles) pour des régions définies et la fixation de limites supérieures pour les niveaux de bruit anthropique qui seraient tolérables dans cette région. Ces limites spécifiques à une région pourraient être déterminées à l'aide de données biologiques (telles que des seuils pour les espèces indicatrices sensibles au bruit) et éclairées par la recherche et les connaissances locales.
- Le gouvernement fédéral serait responsable de ces normes et seuils régionaux de bruit sous-marin établis en vertu de la *Loi sur les océans*, ce qui l'obligerait à définir des exigences en matière de réduction de la pollution sonore et à fixer des objectifs de réduction du bruit propres à chaque région pour les zones où les niveaux de bruit continu sont supérieurs aux limites ou aux seuils prescrits.
- De telles normes et exigences régionales permettraient de définir des attentes claires qui peuvent être incorporées aux études environnementales et à d'autres processus de décision relatifs aux activités génératrices de bruit. De plus, ces normes et exigences permettraient aux organismes de réglementation propres à certains secteurs d'activités maritimes d'établir des limites ou des seuils de bruit basés sur l'activité et compatibles avec les objectifs de réduction du bruit pour chaque zone.

Une approche nationale de la QMM devrait tendre à fixer des normes propres à chaque région pour les niveaux de bruit dans le cadre du règlement de la *Loi sur les océans*, et à poursuivre l'officialisation des actions requises dans chaque région afin de respecter les normes prescrites à travers toutes les activités qui contribuent à la pollution sonore sous-marine.



© David Merron / WWF-US

Aires marines protégées

Les aires marines protégées (AMP) sont des aires désignées de l'océan dont le statut spécial permet d'en conserver la biodiversité en protégeant les espèces, les habitats et les écosystèmes plus vastes. Il existe différents types de désignation fédérale pour les AMP, chacune ayant son propre cadre légal. Aucune loi fédérale relative aux AMP n'aborde directement le bruit.

Bien que la plupart des AMP prévoient une protection contre certaines activités génératrices de bruit, le bruit sous-marin n'est pas pris en compte dans l'élaboration de la majorité des règlements d'AMP. Le bruit émanant de la navigation et de la pêche commerciale continue d'être permis sans restriction dans la plupart des AMP. Certaines AMP permettent également des activités de construction.

Les plans de gestion des AMP fournissent une autre occasion de s'attaquer au bruit sous-marin, bien que moins de la moitié d'entre eux le font. Il est essentiel que les agences et les ministères fédéraux accordent la priorité au bruit sous-marin lors de la mise en place de nouvelles AMP et lors de la gestion d'AMP existantes.

Pour qu'elles soient réellement efficaces dans la préservation des écosystèmes marins et la sauvegarde des espèces, les AMP doivent être « silencieuses » de par leur conception et incorporer des seuils de bruit et autres mesures associées qui limitent les activités génératrices de bruit et qui maintiennent des conditions acoustiques favorables aux espèces que les AMP cherchent à protéger.

Plongeon au cœur des différents types d'AMP

Au Canada, il existe trois différents types de classifications fédérales utilisées pour créer des aires marines protégées :

- Les zones de protection marine désignées par le MPO en vertu de la *Loi sur les océans*.
- Les aires marines nationales de conservation (AMNC) désignées par Parcs Canada/Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) en vertu de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*.
- Les réserves nationales de faune et les réserves nationales de faune en milieu marin désignées par le Service canadien de la faune/ECCC en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages au Canada*.

Les AMP peuvent également comprendre les composantes marines des parcs nationaux en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et des refuges d'oiseaux migrateurs établis en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*.

Exemple : la réserve d'aire marine nationale de conservation Gwaii Haanas

La réserve d'aire marine nationale de conservation Gwaii Haanas a été établie en 2010 en vertu de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* après des décennies de reconnaissance dans le cadre d'accords entre la nation Haïda et les gouvernements provincial et fédéral. La réserve protège la composante marine entourant une réserve de parc national et un site du patrimoine haïda déjà existants.

Toutes les activités minières, pétrolières et gazières sont interdites en vertu de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*. Cette loi stipule également que tout règlement relatif à la pêche et à l'aquaculture ne peut être établi qu'avec le soutien de la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière, et que tout règlement relatif à la navigation maritime ne peut se faire qu'avec le soutien du ministre des Transports. Aucun règlement de ce type n'existe à ce jour.

Un « Plan d'action visant des espèces multiples dans la réserve de parc national, réserve d'aire marine nationale de conservation et site du patrimoine haïda Gwaii Haanas » a été créé en 2016 pour les espèces en péril à l'intérieur du périmètre du site, y compris les baleines, les dauphins et les marsouins.

Les mesures suivantes doivent être prises en vertu du Plan d'action : « explorer la portée du concept d'une désignation "Quiet Sea Reserve" pour GH » et « réduire les perturbations des mammifères marins causées par les plaisanciers en faisant la promotion de la conformité aux directives d'observation des baleines ».

Ces mesures, conçues pour assurer que le bruit anthropique dans l'environnement marin n'empêche pas le rétablissement des espèces en péril, concernent le bruit dans la réserve d'aire marine de conservation et se concentrent sur les mammifères marins.



© Canadian Whale Institute / Annie Lussler / WWF-Canada

Loi sur les espèces en péril

La *Loi sur les espèces en péril* (LEP) du Canada interdit à toute personne de tuer, de nuire, de harceler, de capturer ou de prendre toute espèce figurant sur la liste des espèces en voie de disparition, menacées ou disparues du pays de la LEP, de même que de détruire son habitat essentiel.

Toutefois, il n'existe actuellement aucune politique en vertu de cette loi qui définit de façon quantitative ce qui constitue une nuisance, du harcèlement ou la destruction de l'habitat acoustique. Les effets négatifs sur l'habitat sont généralement décrits en termes qualitatifs. Le manque de seuils clairs et définis pour les espèces en péril et leur habitat rend le suivi et le contrôle des activités génératrices de bruit très difficile et ne fournit aucune orientation claire aux décideurs.

Heureusement, il est possible de prendre des mesures claires en vertu de la LEP pour protéger les espèces en péril contre la pollution sonore sous-marine. Dans certains cas, les stratégies de rétablissement des espèces en péril du MPO comprennent des objectifs clairement définis pour protéger l'habitat acoustique, ce qui permet la mise en place de mesures légales obligatoires pour réduire l'impact du bruit. (Voir l'exemple de l'épaulard résident du sud.)

Le MPO doit chercher à définir des cibles de réduction et des seuils de bruit quantitatifs pour les habitats de toutes les espèces en péril répertoriées qui ont besoin d'un environnement sonore calme pour leur rétablissement. La définition claire de ce que l'on entend par « nuire », « harceler » ou « détruire » lorsqu'il est question de bruit est essentielle au rétablissement des espèces en péril.

Pleins feux sur les épaulards résidents du sud

L'épaulard résident du sud est une espèce en voie de disparition en vertu de la LEP depuis 2003. En raison du déclin alarmant et continu de sa population – il ne reste que 74 individus – le gouvernement du Canada a mis en place de nombreuses mesures en 2019 pour mieux protéger l'espèce et soutenir son rétablissement.

Le Programme de rétablissement des épaulards résidents du nord et du sud au Canada définit explicitement l'environnement acoustique comme un attribut de l'habitat essentiel nécessaire à la survie et au rétablissement de la population, et le bruit est décrit comme l'une des principales menaces anthropiques. Par conséquent, le ministre des Transports a publié un arrêté ministériel en vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* pour protéger les épaulards contre les effets néfastes du bruit des navires. L'arrêté comprend les mesures suivantes :

- Deux zones de limitation de vitesse obligatoires, qui forcent les navires à ralentir jusqu'à un maximum de 10 nœuds de juin à novembre.
- Deux zones de refuge provisoires, où aucune circulation de navires n'est permise de juin à novembre.
- Une obligation pour les navires de rester à une distance de 400 mètres des épaulards dans le sud de la Colombie-Britannique, et de ne pas entraver leur route. Toutefois, de vastes exceptions existent. Par exemple, un navire en route n'est pas tenu de maintenir une distance de 400 mètres.

Malgré ces mesures de protection améliorées, il subsiste une absence de seuils de bruit déterminés en fonction de la zone et de l'écosystème pour maintenir des niveaux de bruit en deçà des limites biologiques des épaulards et assurer la qualité acoustique des habitats essentiels qui sont nécessaires et propices au rétablissement de la population.



© Natalie Bowes / WWF-Canada

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA RÉFORME DES LOIS ET DES POLITIQUES EN MATIÈRE DE BRUIT DANS LES OCÉANS

Le Canada peut utiliser ses pouvoirs existants de multiples façons pour mieux gérer le bruit sous-marin dans l'immédiat et inclure ces mesures dans la stratégie globale à venir :

- Le MPO devrait élaborer des normes et des exigences de QMM pour le bruit sous-marin, prescrites par des règlements en vertu de la *Loi sur les océans*. Les normes et exigences de QMM devraient être appliquées à l'échelle nationale, et comporter des normes régionales et infrarégionales imposant des seuils de bruit propres aux régions de l'Arctique, de l'Atlantique et du Pacifique.
- Le gouvernement fédéral devrait charger toutes les agences ministérielles responsables de la gestion des océans et des activités maritimes d'élaborer des mesures garantissant que les activités qu'elles supervisent contribuent au respect des normes nationales, régionales et infrarégionales en matière de bruit sous-marin, y compris les budgets relatifs au bruit pour ne pas dépasser les seuils définis.
- Les agences fédérales chargées de la mise en place des AMP (MPO, ECCC et Parcs Canada) devraient mettre en place des mesures de réglementation et de gestion concrètes pour les AMP qui non seulement limitent les activités génératrices de bruit conformément aux normes et aux seuils de bruit régionaux et infrarégionaux, mais qui contribuent également à protéger les zones calmes et préservent l'habitat acoustique des espèces marines en péril.
- Les organismes de réglementation responsables de l'évaluation et de l'approbation des activités industrielles en mer devraient imposer des conditions – y compris le respect de seuils de bruit basés sur l'activité et de cibles de bruit basées sur la zone – à tous les projets côtiers et maritimes afin d'atténuer les effets néfastes de la pollution sonore sous-marine sur les espèces.
- Les études d'impact environnemental (EIE) devraient être utilisées pour identifier et évaluer les effets néfastes du bruit, les seuils locaux et régionaux, les zones à éviter et les mesures d'atténuation telles que l'adoption de technologies silencieuses. Les résultats des EIE devraient être utilisés pour orienter d'autres processus, y compris l'incorporation de conditions relatives au bruit dans les lois et les règlements.
- Transports Canada devrait élaborer des règlements en vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* pour remédier aux effets néfastes cumulatifs du bruit des navires. Les règlements devraient définir des limites de vitesse et des zones interdites dans les aires marines vulnérables comme les AMP et l'habitat essentiel des espèces en péril.

D'UNE ACTION ÉCLECTIQUE À UNE STRATÉGIE NATIONALE SUR LE BRUIT DANS LES OCÉANS QUI FONCTIONNE

Comme les niveaux de bruit dans nos océans continuent de s'intensifier, l'approche actuelle décousue de la gestion de la pollution sonore sous-marine n'est pas suffisante pour protéger les baleines et les autres espèces marines. Le présent rapport met en lumière de nombreuses possibilités dans le cadre réglementaire actuel du Canada pour s'attaquer au bruit sous-marin, qui peuvent être incorporées à une stratégie globale sur le bruit dans les océans.

© VDOS Global / WWF-Canada

Pour fournir des mesures significatives, mesurables et urgentes contre la pollution sonore sous-marine, la future stratégie canadienne sur le bruit dans les océans devrait :

1. Établir une voie de passage pour la mise en place de limites de bruit pour les activités dont nous connaissons les effets négatifs sur les paysages sonores, tels que la navigation et l'exploration pétrolière et gazière. Les limites de bruit devraient être fondées sur les limites biologiques (le volume que les différentes espèces sont capables de supporter sans effet néfaste) et sur les connaissances scientifiques et autochtones.
2. Adopter une approche localisée qui comprend des cibles de réduction du bruit dans des régions déjà excessivement bruyantes et des limites de bruit dans les endroits où le développement est rapide, comme l'Arctique. Le Canada devrait également accorder la priorité à la sauvegarde d'aires marines protégées et d'habitats clés pour les espèces en péril.
3. Encourager le développement et l'adoption de technologies plus silencieuses tout en mettant immédiatement en œuvre des mesures opérationnelles susceptibles de réduire le bruit telles que l'obligation pour les navires de ralentir dans les habitats essentiels et les aires marines protégées.
4. Élaborer des mesures obligatoires pour garantir que les niveaux de bruit sont contrôlés et que les limites et les cibles de réduction sont appliquées. Sans mordant, la Stratégie sur le bruit dans les océans du Canada ne pourra pas atténuer la pollution sonore.



Pour que la nature, les espèces et les humains cohabitent en harmonie.

wwf.ca/fr

Personne-ressource du WWF-Canada

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter :

Kristen Powell
Spécialiste, Navigation et Conservation marine
kpowell@wwfcanada.org

Pour de plus amples renseignements sur les priorités et les recommandations du WWF-Canada, et pour ajouter votre voix pour des océans plus calmes au Canada, consultez notre site Internet interactif : wwf.ca/fr/bruit-sous-marin.